Національна академія наук України
Інститут історії України НАН України
Центр досліджень історико-культурної спадщини України

Про стан збереження культурної спадщини України

(Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань "Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні" 18 квітня 2018 р.)

Автор: С. І. Кот, кандидат історичних наук,
керівник Центру досліджень історико-культурної спадщини України Інституту історії України НАН України

Київ - 2018

З М І С Т

Про стан збереження культурної спадщини України
(Інформаційно-аналітична записка до парламентських слухань "Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні", 18 квітня 2018 р.)

Вступ

В українському суспільстві все помітнішим стає поглиблення інтересу до історичного минулого, виявлення та дослідження невідомих сторінок вітчизняної історії. Неупереджений погляд на історичні процеси дозволив змінити ставлення до цілої низки пам’яток. Все частіше робиться акцент на вирішальну роль культурної спадщини як найпотужнішої складової формування української ідентичності поряд із мовою, територією, економічним життям і спільністю історичної долі, що стає чинником національної консолідації, усвідомлення українцями себе як єдиної нації, сприяння суспільному розвиткові.

Ретельно збережена та належним чином репрезентована культурна спадщина – джерело зростання і духовного розвитку українського народу, його національної самосвідомості. Ефективне збереження, відновлення і відповідне використання пам’яток культурної спадщини потребує виваженого наукового підходу, глибокого розуміння існуючих проблем.

Від початку 1990-х років в Україні поступово формується законодавча і нормативно-правова база, що врегульовує роль держави, спеціальних органів охорони культурної спадщини, владних органів регіонального рівня, землекористувачів, юридичних і фізичних осіб незалежно від форми власності, в якій перебувають об’єкти та пам’ятки історії і культури. Проголошення Незалежності України дало імпульс до напрацювання національної системи законодавства, зокрема з охорони культурної спадщини. І вже з 2000 року була започаткована нова нормативно-правова основа функціонування сучасної пам’яткоохоронної структури державних та громадських органів і організацій з охорони культурної спадщини.

Проголошення незалежності України відкрило новий етап в історії охорони та збереження історико-культурної спадщини. В першу чергу зміни державної політики в даній сфері культури стосувалися світоглядних засад щодо критеріїв визначення об’єктів, які визначаються як пам’ятки культури та вносяться до охоронних реєстрів. Почалися процеси деідеологізації та декомунізації пам’яткоохоронної галузі. Вже в перші роки незалежності органами охорони пам’яток були переглянуті існуючі реєстри об’єктів культурної спадщини. З них були виключені тисячі низькопробних тиражованих пам’ятників більшовицьких вождів, будинків та споруд, поява яких у державних реєстрах була викликана виключно ідеологічною кон’юнктурою та партійними директивами. В основу пам’ятноохоронної роботи були покладені засади української державності та національного відродження, об’єктивної оцінки з цих позицій історичних подій та осіб, об’єктів архітектурної спадщини і монументального мистецтва. Особливо актуального значення набула праця по виявленню, збереженню та упорядкуванню пам’ятних місць, пов’язаних з історією визвольних змагань українського народу, увічненням пам’яті жертв трагічних голодоморів 20-х – 30-х – 40-х років, кривавих сталінських репресій та тоталітарного радянського режиму. Велика увага приділяється історії української церкви та культурного життя. Під охорону держави беруться пам’ятні місця, будинки і споруди, що відображають створення та діяльність Української центральної Ради, Генерального секретаріату, уряду УНР та Директорії, Української держави доби гетьманату. В пам’ятках історії та культури увічнені імена М. Грушевського, С. Петлюри, В. Вінниченка, Є. Коновальця, А. Мельника, О. Шульгина, І. Огієнка, С. Бандери, О. Ольжича, О. Теліги та багатьох інших діячів, хто змагався за українську державність. Упорядковуються могили вояків Армії УНР та Українських Січових Стрільців, бійців Української повстанської армії, розшукуються та вносяться до державних реєстрів місця їх формування, розташування штабів, таборів та бойових дій. Базуючись на демократичних нормах світового співтовариства, Україна докладає зусиль до

виявлення та упорядкування на її території місць поховань іноземних воїнів, в тому числі жертв першої та другої світових війн.

За даними державного обліку пам’яток та об’єктів культурної спадщини, які фігурують в офіційних звітах органів державної статистики, станом на 1 січня 2015 р. в Україні налічувалося 123 664 пам’ятки з урахуванням внутрішньокомплексних об’єктів. В тому числі археології – 59 282, історії – 45 575, монументального мистецтва – 2 434, архітектури і містобудування – 15 912, садово-паркового мистецтва – 326, ландшафтні – 69, науки і техніки – 66. Окремо наводяться дані щодо об’єктів культурної спадщини, занесених до переліку щойно виявлених. Загалом таких об’єктів за даними статистики налічується 24 538 (з урахуванням внутрішньо комплексних), в тому числі археології – 15 225, історії – 4 845, монументального мистецтва – 1 112, архітектури та містобудування – 3 352, садово-паркового мистецтва – 3, науки і техніки – 1. Відповідно, зведені дані за обома обліковими переліками виглядають наступним чином – загальна кількість нерухомих пам’яток та об’єктів культурної спадщини складає 148 202, в тому числі археології – 74 507, історії – 50 420, монументального мистецтва – 3576, архітектури і містобудування – 19 264, садово-паркового мистецтва – 329, ландшафтні – 69, науки і техніки – 67. При цьому зазначимо, що у державних статистичних звітах за 2014/15 рр. не враховані дані по АР Крим та м. Севастополю. Також слід звернути увагу на той факт, відомості щодо пам’яток архітектури і містобудування подаються об’єднані разом, тоді як відповідно до чинного законодавства та затвердженої ним класифікації видів пам’яток та об’єктів культурної спадщини, вони мають обліковуватися та висвітлюватися як окремі види.

Станом на 2015 р. на базі найвизначніших архітектурно-містобудівних та історико-культурних комплексів було створено вже 63 державних історико-культурних та історико-архітектурних заповідники, 16 з них мали статус національних.

До Списку історичних населених місць України внесено 401 населений пункт. Крім того, в Україні є 1 399 історичних міст і селищ, понад 8 тис. сіл з цінною культурною спадщиною. Загалом фонд історичних будівель і споруд у цих населених пунктах перевищує 70 тис. об'єктів.

За даними на кінець 2017 р. в Україні на державному обліку перебувало 130 тис об'єктів нерухомої культурної спадщини. Зменшення загальної чисельності облікованих об'єктів поміж інших факторів пов'язано із впровадженням у пам'яткоохоронній сфері законодавства України щодо «декомунізації» громадського простору.

Відбувається формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України, що передбачено положеннями Закону України «Про охорону культурної спадщини» (08.06.2000 р. №1805-III із змінами та доповненнями). Зокрема, в законі зафіксовано, що «пам'ятка культурної спадщини - об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (ст. 1). Порядок занесення об'єктів до Реєстру чи їх вилучення з нього регулюється положеннями закону, викладеними у Розділі III (ст. 13- ст. 16). В тому числі передбачено занесення до Реєстру об'єктів за категоріями національного та місцевого значення. Пам'ятки національного значення заносяться до Реєстру постановою Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади в сфері охорони пам'яток. Пам'ятки місцевого значення - рішенням центрального органу виконавчої влади в сфері охорони пам'яток за поданням відповідного органу охорони пам'яток або УТОПІК чи інших громадських організацій, які відповідно до своїх статутів можуть здійснювати діяльність, спрямовану на охорону культурної спадщини.

Постановою Кабінету Міністрів України №1760 від 27 грудня 2001 р. «Про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України" передбачено, що на кожний об'єкти культурної спадщини, що пропонується до занесення до Реєстру складається облікова документація,

без якої таке занесення не допускається (п. 2). Облікова документація складається з облікової картки, паспорта об’єкта, короткої історичної довідки, акту технічного огляду, довідки про майнову цінність об’єкта (п. 3). Постановою визначено обов’язкову інформацію, що має бути занесена до цих документів. Також визначено критерії для визначення пам’яток національного значення та пам’яток місцевого значення. Присвоєні охоронні номери пам’яток не можуть дублюватися.

Незважаючи на здійснені заходи, загалом програма занесення об’єктів до Державного реєстру нерухомих пам’яток культури України реалізується дуже повільно. Так, станом на 2006-2008 рр., частка об’єктів культурної спадщини, що перебували в управлінні Мінрегіонбуду України і паспортизованих за новим зразком, не сягала і 2% їх загальної кількості. З передбачених комплексною програмою 3541 електронного паспорта об’єктів архітектури та містобудування, садово-паркового і ландшафтного мистецтва національного значення, станом на 1 квітня 2009 р. за новим зразком було складено усього 325 паспортів, тобто 10 %. У 2013 р. Державний реєстр нерухомих пам'яток України включав 4719 пам'яток, з яких 891 – національного значення, а 3828 – місцевого значення.

Станом на 1 січня 2015 р. чисельність пам’яток, внесених до Державного реєстру складала 7550 об’єктів, в тому числі 891 за категорією національного значення та 6659 за категорією місцевого значення. За видами пам’ятки культурної спадщини, внесені до Державного реєстру, розподіляються наступним чином: історії – 2383 (331 національного значення, 2052 місцевого значення), монументального мистецтва – 199 (48 національного значення, 151 місцевого значення), археології – 2629 (434 національного значення, 2195 місцевого значення), науки та техніки – 41 (5 національного значення, 36 місцевого значення), архітектури – 2252 (66 національного значення, 2186 місцевого значення), ландшафтні – 5 (1 національного значення, 4 місцевого значення), садово-паркового мистецтва

– 9 (всі місцевого значення), містобудування – 32 (6 національного значення, 26 місцевого значення).

Пам'ятки національного значення були внесені до Реєстру двома постановами Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 928 «Про занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (744 пам'ятки) та від 10 жовтня 2012 р. № 929 «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (147 пам'яток)

Незначна кількість нерухомих пам’яток, внесених до Реєстру, вказує на суттєві недоліки в організації даної справи. Очевидно, що існують як системні проблеми, які мають загальний характер і негативно впливають та темпи формування Державного реєстру в цілому. Так, зокрема, занадто складними до останнього часу були вимоги до підготовки відповідної документації на оформлення внесення об’єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам’яток України, що вимагалося нормативними актами. Також відчутно зросла вартість послуг на оформлення відповідної документації на об’єкти культурної спадщини. Окрім того, мають місце і недоопрацювання на регіональному рівні, коли цій відповідальній справі не приділяється належної уваги на місцях.

У 2017 році Міністерством культури України було вжито заходів для спрощення та розблокування наповнення Державного реєстру нерухомих пам’яток,. Упродовж року до нього занесено 15 пам’яток за категорією національного значення (постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 659) та 1419 за категорією місцевого значення.

У 2018 р. постановою Кабінету Міністрів України від 25 січня 2018 р. № 32 до Державного реєстру нерухомих пам’яток України внесено 8 об’єктів культурної спадщини за категорією національного значення. А саме, це: 4 об’єкти культурної спадщини у м. Києві - Будинок музею древностей і мистецтв (вул. Грушевського, 6, нині Національний художній музей

України), Будинок іподрому (вул. Михайла Омеляновича-Павленка, 9А), Кенаса караїмська (вул. Ярославів Вал, 7), Будинок, в якому мешкав видатний авіаконструктор І. Сікорський з родиною (вул. Ярославів Вал, 15б); Будинок міської садиби XIX століття, де народилась О. П. Блаватська і жила династія Фадеєвих у місті Дніпро (вул. Князя Ярослава Мудрого, 11); Будинок для спостереження за рухом по Дніпру (друга половина XVIII століття) у м. Кременчук Полтавської області (вул. Гоголя, 2); Будинок держпромисловості (ДЕРЖПРОМ) у місті Харкові (пл. Свободи, 5 А7, А9, А13) та Дозорна (оглядова) башта (1880—1890 роки) у селищі Веселе Херсонської області (вул. Свиридова, 6). Загалом в Державному реєстрі станом на 2018 р. перебуває 910 пам'яток національного значення.

Законодавство про охорону пам'яток

В Україні нема єдиного закону, який би охоплював усі аспекти охорони культурної спадщини, але є ціла низка законодавчих та нормативно-правових актів, які стосуються управління об’єктів, що мають окреме законодавче закріплення. Це нерухомі пам’ятки культури в цілому, археологічна, музейна, архівна, природна спадщина. Пам’яткоохоронна діяльність регулюється нормативно-правовими актами різних галузей права, зокрема: конституційного, цивільного, адміністративного, земельного та спеціального пам’яткоохоронного, що перебуває у процесі постійного реформування та узгодження. Повноцінне національне пам’яткоохоронне законодавство повільно формується як галузеве утворення. Стрижнем його є закони України "Про культуру", «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівельної діяльності». Крім того, при ратифікації міжнародних актів Україна взяла на себе певні зобов’язання, які мають своє продовження приведенні національного пам’яткоохоронного законодавства у відповідність до сучасного міжнародного права.

Водночас, найбільш фундаментальне значення для функціонування системи охорони пам'яток в Україні має саме закони України «Про охорону культурної спадщини» (2000), який започаткував новий етап законодавчого регулювання питань збереження національної культурної спадщини. Закон грунтувався на принципах та базових поняттях, зафіксованих в міжнародних конвенціях та хартіях, вводив до правового обігу в Україні нові терміни і визначення, забезпечував можливості комплексного збереження історико-культурного середовища. У законі зафіксовано і дано визначення як окремим юридичним термінам так терміни як «культурна спадщина», «об'єкт культурної спадщини», «пам'ятка», а також вперше сформульовано на законодавчому рівні зміст таких ключових понять пам'яткоохоронної діяльності як "охорона культурної спадщини», «зони охорони пам'ятки", «історичне населене місце», «історичний ареал населеного місця», «традиційний характер середовища», «консервація», «реабілітація», «реставрація», «музеєфікація» пам'яток тощо. Запроваджувалася дворівнева класифікація об'єктів культурної спадщини: за типами (споруди (витвори), комплекси (ансамблі), визначні місця) та за видами (археологічні, історичні, монументального мистецтва, архітектури та містобудування, садово-паркового мистецтва, ландшафтні). Серед найважливіших положень закону є законодавче забезпечення зобов'язань вищих органів виконавчої влади України щодо створення єдиної вертикалі органів охорони культурної спадщини України на чолі з «центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини».

В подальшому до Закону України «Про охорону культурної спадщини» протягом 2001-2017 рр. було внесено значну кількість змін і доповнень, спрямованих на уточнення та розширення термінологічної бази, нормативно-правового врегулювання актуальних питань управління охороною об'єктів культурної спадщини, їх обліку, вивчення та збереження. Однією з найважливіших поправок до закону стало уточнення терміну "пам'ятка": *«пам'ятка культурної спадщини (далі – пам'ятка) – об'єкт культурної*

спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам’яток України, або об’єкт культурної спадщини, який взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності цим Законом, до вирішення питання про включення (не включення) об’єкта культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам’яток України». Ця зміна важливим чином вплинула на усунення лазівок для несумлінних забудовників та інших руйнівників об'єктів культурної спадщини, котрі відпрацювали схему за допомогою судових рішень ігнорувати та обходити норми закону, що містяться у його прикінцевих положеннях і визначають, що максимальний охоронний статус "пам'ятки" поширюється також і на всі об'єкти культурної спадщини, що перебували на державному обліку до введення в дію цього закону у 2000 році. При цьому використовувалася ситуація з повільним наповненням Державного реєстру нерухомих пам'яток України. А саме включення до даного реєстру згідно з попередньою редакцією даної статті Законом власне і визначала статус об'єктів культурної спадщини як пам'яток. У цьому зв'язку набула поширення практика, коли суди масово ухвалювали рішення, що прикінцеві положення Закону можна не брати до уваги, а раз об'єкт не внесений до Державного реєстру, то він не є пам'яткою і з ним можливо робити що завгодно, хоч безкарно зруйнувати. Тепер така практика стала неможливою.

З 2015 р. в Україні здійснюються ініціативи щодо підготовки нового закону України про охорону культурної спадщини, який, як передбачається, має на меті удосконалення пам’яткоохоронного законодавства з урахуванням практичного досвіду його застосування, а також відповідатиме загальним тенденціям політики децентралізації в системі взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування, передачі частини повноважень та відповідальності на регіональний рівень. Станом на даний час існує кілька розробок проектів нового закону про охорону культурно спадщини, але жодна з них ще не визнана оптимальною з боку фахового середовища та пам'яткоохоронної громадськості.

Збереження, відтворення та охорона історичного середовища, охорона національного культурного надбання, в тому числі культурної спадщини як найважливіші пріоритети та завдання держави в сфері культури були підтверджені в Законі України «Про культуру» (2010 р.). Також були схвалені нові законодавчі акти, які у тій чи іншій мірі були дотичні до справи охорони пам'яток - «Про землеустрій» (2003 р.), «Про державну експертизу землевпорядної документації» (2004 р.), «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» (2004 р.), «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» (2005 р.), «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.), або внесені достатньо суттєві зміни в раніше затверджені закони, зокрема, «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування» та ін.

Рішенням уряду України від 21 лютого 2018 р. спрощено процедуру розроблення та погодження науково-проектної документації на будівництво в історичних населених місцях. Схвалено відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць». Згаданим проектом скасовано необхідність розробки історико-містобудівного обґрунтування (ІМО) в тих історично населених місцях, де в установленому порядку розроблені та затверджені історико-архітектурні опорні плани. А з 1 січня 2019 року інститут ІМО ліквідовується взагалі. Вся проектна документація на нове будівництво і історично населених місцях має розроблятися виключно відповідно до історик-архітектурних опорних планів. Цей крок спрощує виготовлення проектної документації при плануванні будівельних робіт. З іншої сторони, виготовлення ІМО нерідко застосовувалося будівельниками для обгрунування можливостей порушувати передбачені Генеральними планами чи історико-архітектурними опорними планами обмежень для будівельних робіт, особливості в частині висоти

(поверховості) новобудов в зонах історичної забудови. У цьому зв'язку пам'яткоохоронна громадськысть також ставила питання щодо скасування ІМО як інструменту, за допомогою якого забудовникам вдавалося обходити вимоги законодавства з охорони пам'яток та відповідних нормативних документів. Проте формальне скасування ІМО вимагає посилення в нормативно-правовій базі жорсткого контролю за дотриманням вимог законодавства України та інших документів в частині дотримання вимог щодо зон регулювання забудови в історичних населених пунктах. Заходи з дерегуляції будівництва не повинні суттєво знижувати контроль за збереженням культурної спадщини і будівельні роботи не можуть бути фактично виведеними з-під дії більшості вимог Закону «Про охорону культурної спадщини».

Управління у сфері охорони культурної спадщини

Управлінська діяльність у сфері охорони культурної спадщини здійснюється системою державних органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих напрямах своєї основної діяльності. Вищим державним органом виконавчої влади в Україні у сфері охорони культурної спадщини є Кабінет Міністрів України. Згідно із статтею 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини», уповноваженим органом визначено єдиний центральний орган виконавчої влади, який повинен забезпечувати виконання покладених на нього законом повноважень (Міністерство культури, Управління охорони культурної спадщини). Однак відповідно до напрацьованої чинної нормативної бази передбачається здійснення повноважень з питань управління та контролю за збереженням, функціонуванням об’єктів культурної спадщини також і іншими відомствами: щодо частини пам’яток архітектури, містобудування – Мінрегіон; над пам’ятками садово-паркового мистецтва, ландшафтними – Мінприроди; контроль за використанням земель історико-культурного призначення – Мінагрополітики тощо.

Створивши спочатку Державну службу охорони культурної спадщини, яка згодом була ліквідована, а її функції покладені на Управління охорони культурної спадщини Міністерства культури України як урядового органу державного управління, держава не сформувала її чітку вертикаль і відповідні територіальні підрозділи, що ускладнило виконання пам'яткоохоронних функцій контролю на місцях. Уряд лише рекомендував регіональним органам влади – обласним, районним, міським державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування – погоджувати питання утворення відповідних місцевих органів охорони культурної спадщини, без надання їм централізованого фінансування. Відповідно, існують значні відмінності в організації таких органів на місцях. Зокрема, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування формували власні органи охорони пам'яток, які мали різні організаційні форми та статус. Зокрема, у АР Крим діяв Республіканський комітет з охорони культурної спадщини, в Києві функціонувало Головне управління охорони культурної спадщини, у Дніпропетровську – управління охорони культурної спадщини, у Львівській області – Управління охорони культурної спадщини, а у Львові – Управління охорони історичного середовища, в Одеській області - Управління охорони об'єктів культурної спадщини. У Кіровоградській області, містах Івано-Франківську, Луганську, Луцьку Чернівцях – відділи охорони культурної спадщини. Різною є і чисельність їх кадрового складу - переважно це2-3 штатні одиниці, багатьох у виконкомах міських рад і райдержадміністрацій взагалі не введені посади спеціалістів з охорони культурної спадщини. В ряді областей додатково діють науково-дослідні Центри з охорони культурної спадщини, або науково-методичні центри по охороні, реставрації та використанню пам'яток історії, культури і заповідних територій).

Відсутність єдиного принципу формування органів охорони культурної спадщини у структурі місцевих державних адміністрацій не дозволяє на належному рівні здійснювати загальнодержавне управління у сфері охорони культурної спадщини, що позбавляє пам'яткоохоронну сферу

організуючого впливу у регіонах. Проведений функціональний аналіз структури обласних державних адміністрацій показує, що обмежена штатна кількість підрозділів, недостатня кваліфікація виконавців-службовців, мізерні обсяги фінансування практично унеможливлюють виконання на належному управліннями культури всіх повноважень, передбачених чинним законодавством. Зокрема, це стосується проведення натурної інвентаризації пам’яток археології, укладання охоронних договорів, погодження розміщення реклами на пам’ятках місцевого значення, притягнення винних до адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони культурної спадщини та здійснення інших управлінських і цивільно-правових функцій. Задля практичного втілення прийнятих законів місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування переходять до програмно-цільового методу реалізації пам’яткоохоронного законодавства. Наприклад, органами виконавчої та самоврядної влади приймаються регіональні програми, направлені на вдосконалення системи охорони культурної спадщини та її популяризацію. Однак систематичне недофінансування цих програм завадило їх повній реалізації, особливо стосовно проведення паспортизації нерухомої спадщини. В умовах децентралізації ця проблема набуває ще більш гострого характеру. Сучасна система державного управління в сфері охорони культурної спадщини та практика застосування пам’яткоохоронного законодавства потребують реформування системи державного менеджменту цієї галузі.

До системи органів виконавчої влади входить Державна екологічна інспекція України, створена для забезпечення реалізації державної політики із здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, додержання режиму територій та об’єктів природно-заповідного фонду, а також територій, що підлягають особливій охороні. В Україні вони мають статус особливо цінних земель, зокрема до них належать: землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; землі

природно-заповідного фонду і землі історико-культурного призначення. Передбачений поділ земель за цільовим призначенням дозволяє визначити для кожної окремої їх категорії свої особливі правила використання (правовий режим), при дотриманні якого забезпечується раціональне використання та охорона земель. Важливим напрямом пам'яткоохоронної діяльності повинно бути проведення планомірних і систематичних перевірок дотримання вимог законодавства про охорону культурної спадщини власниками та користувачами земельних ділянок (паїв), на яких розміщені пам'ятки археології. Збереження, використання та захист археологічних об'єктів, що знаходяться під земною поверхнею, повинно стати важливим завданням державних органів, відповідальних за охорону земель. Державний контроль за використанням та охороною земель, зокрема земель історико-культурного призначення входить до основних завдань Мінагрополітики України.

До земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, археологічні території, що охороняються, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби. Статус і правовий режим цих земель визначається Земельним кодексом України, законами України «Про природно-заповідний фонд», «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Ці землі підлягають особливій правовій охороні, на них забороняється будь-яка діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню. Для забезпечення режиму пам'яток культурної спадщини повинні встановлюватися охоронні зони із забороною на землях цих зон діяльності, яка шкодить або може шкідливо вплинути на забезпечення дотримання режиму земель історико-культурного призначення. Загалом такі землі належать до природоохоронних територій і у структурі земельного фонду мають незначну частку – 0,08% загальної площі країни, а серед земель природоохоронного призначення – 1,5%. Збереження та

автентичність об’єктів культурної спадщини цілком залежить від стану навколишнього середовища і вжиття практичних заходів з охорони природи, що яскраво окреслюється в європейських ідеях нерозривності природного та історичного середовища.

Відсутність розпланувальних матеріалів і невизначеність на місцевості меж особливо цінних земель призводять до грубих порушень земельного законодавства при їх використанні. Насамперед це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-культурного призначення (пам’яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо.

Як показує практика проведення моніторингу технічного стану пам’яток археології, що знаходяться в правовому статусі земель історико-культурного призначення, об’єкти археологічної спадщини не обліковуються належним чином у Державному реєстрі нерухомих пам’яток України. Самі пам’ятки археології (кургани, городища, поселення) не законсервовані, не позначені охоронними знаками, а їх охоронні зони не винесені в натурі (на місцевості), що призводить до технічних помилок щодо закріплення на місцевості меж земельних ділянок.

Принципово важливим завданням при формуванні правових основ функціонування ринку землі стає нагальне питання надання спеціального статусу особливо цінним землям історико-культурного призначення – територіям, на яких розміщені невідновлювані об’єкти культурної спадщини – пам’ятки археології – кургани, городища, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, ділянки історичного культурного шару (поля давніх битв, а також пов’язані з ними рухомі предмети), що містяться під земною поверхнею і під водою і є невідтворним джерелом інформації про зародження та розвиток цивілізації.

Актуальною проблемою у збереженні культурної спадщини було і залишається невизначеність меж заповідників та неоформлення права володіння земельними ділянками, де вони розташовуються. Так, із 59

досліджених заповідників нині визначено територіальні межі у 44 (74,5 %) і лише 11 заповідників (19 %) юридично оформили володіння земельними ділянками. Через відсутність у заповідників коштів та неналежне виконання органами місцевого самоврядування вимог законодавчих актів землі історико-культурного призначення та розташовані на них пам'ятки зазнають пошкоджень і руйнації.

З 2011 року повноваження щодо охорони підводної культурної та археологічної спадщини отримала Державна прикордонна служба України з метою запобігання розкраданню, руйнуванню, незаконному переміщенню її об’єктів. Сьогодні стан збереження даної спадщини характеризується науковцями як багато в чому некерований, кризовий, з тенденцією зростання кількості порушень чинного законодавства. Станом на початок 2014 р. на науковому обліку перебувало 2267 пам’яток підводної культурної спадщини, які мають статус об’єктів археології, історії, науки і техніки. Були зареєстровано всі офіційно відомі затонулі у водах України об’єкти (поселення і міста, кораблі, військово-повітряна, бронетехніка) – від античності і середньовіччя до новітньої історії. Головним напрямом протиправних дій є демонтаж об’єктів військового призначення та зброї періоду Першої та Другої світових війн з метою продажу як в Україні, так і за її межами. Відомі факти часткового демонтажу 142 затонулих плавзасобів (військового і цивільного призначення, в тому числі 5 підводних човнів), 4 об’єктів військово-повітряної техніки і 9 зразків бронетехніки СРСР ы вермахту. Невизначеність юридичного статусу військової техніки ХХ століття спровокувала значне зростання попиту на неї серед приватних колекціонерів з утворенням прибуткового кримінального бізнесу. Останнім часом зафіксовано непоодинокі факти використання пам’яток джерела кольорових металів. При існуючих темпах знищення підводної спадщини через 2-3 роки вони можуть бути повністю втраченими як пам’ятки історії, які становлять цінність не лише для українського народу, але і усієї світової спільноти.

Безпосередня левова частка практичної роботи у пам'яткоохоронній сфері здійснюється на регіональному рівні, тому й основне навантаження на проведення пам'яткоохоронних заходів лягає на місцеві органи виконавчої влади. Головною метою регіональної політики у сфері охорони культурної спадщини є створення умов для організаційно-правового, фінансово-економічного та науково-виробничого забезпечення збереження пам'яток історії та культури в інтересах динамічного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку регіону. Водночас, як засвідчує багаторічний досвід функціонування органів охорони пам'яток культури на регіональному рівні, існує пряма залежність їх штатних співробітників, які призначаються місцевими керівниками, від позиції цих керівників. Нерідко принципові та кваліфіковані співробітники, які обстоюють дотримання законодавства в сфері охорони пам'яток, перебувають під тиском або навіть втрачають роботу.

Останніми роками не забезпечено прийняття комплексної програми дій з питань захисту, збереження, належного утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, реабілітації та музеєфікації об'єктів культурної спадщини, відсутні належним чином оформлені державні реєстри пам'яток. Зокрема, не укладаються охоронні договори, не проводиться належним чином виявлення та облік об'єктів культурної спадщини, не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток, масовими є факти передачі у приватну власність земель, на яких розташовані пам'ятки історії та культури, не застосовуються санкції за порушення пам'яткоохоронного законодавства. Відсутність генеральних планів міст, історико-архітектурних опорних планів історичних населених місць (з 401 історичного населеного пункту спеціальною історико-містобудівною документацією забезпечено лише 126 міст і селищ), паспортів на пам'ятки є свідченням того, що їх існування не гарантується ні в концептуальному, ні в організаційному планах. Державне фінансування є неефективним, оскільки воно неповне і не має системного характеру – кошти розпорошуються на

«латання дірок», а переважна частина об’єктів, визнаних національними або державними пам’ятками, залишається у непридатному для використання стані. В цілому в Україні понад 60 відсотків пам’яток архітектури національного значення перебуває в незадовільному стані, а близько 10 відсотків – в аварійному. Тому основна діяльність із збереження архітектурної спадщини (90%) припадає на реставрацію, консервацію та реабілітацію пам’яток. Орієнтовна вартість проведення тільки протиаварійних і першочергових ремонтно-реставраційних робіт на пам’ятках архітектури національного значення складає близько 200,0 млн гривень щорічно.

Між тим заходи з охорони культурної спадщини в державі здійснюються як за рахунок коштів, передбачених на виконання низки державних цільових програм, так і цільових субвенцій та позабюджетних коштів, що залучаються при виконанні окремих регіональних проектів. Так, в Україні свого часу діяли кілька загальнодержавних програм, покликаних забезпечити більш сприятливі умови для розвитку сфери охорони культурної спадщини. Серед них наступні: Загальнодержавна програма збереження та використання об’єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки; Програма розвитку культури на період до 2007 року; Комплексна програма паспортизації об’єктів культурної спадщини на 2003-2010 роки. На жаль, у державних бюджетах 2003, 2004, 2006, 2007 років на виконання цих програм кошти передбачені не були, а на 2005 рік було виділено лише близько третини від потреби. Це поставило під загрозу своєчасне і повне виконання державних пам’яткоохоронних програм. Зокрема, не виконано Програму паспортизації, в результаті чого не виконано вимог Закону та рішень Уряду щодо створення Державного реєстру нерухомих пам’яток України; не проведено грошової оцінки пам’яток України національного та місцевого значення, що унеможливлює дієвий контроль за станом їх обліку і збереження. На підставі моніторингу технічного стану пам’яток у рамках виконання Загальнодержавної програми збереження та використання об’єктів

культурної спадщини на 2004-2010 роки встановлено, що в окремих регіонах до 85% об’єктів культурної спадщини перебувають у незадовільному стані.

Охорона пам’яток культури є системним комплексом заходів, що здійснюється на державному або громадському рівні з метою захисту і збереження об’єктів історико-культурної спадщини та історичного середовища в цілому. Включає в себе облік (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), консервацію, реставрацію, музеєфікацію, належне утримання та використання пам’яток. Однак саме такий системний і комплексний підхід до проблеми збереження культурної спадщини на даному етапі є повністю розбалансований.

За останні роки питання охорони та збереження національної культурної спадщини значною мірою загострилися. Головною причиною існуючих недоліків та проблем є тотальне недотримання діючого законодавства про охорону культурної спадщини в цілому, окремих законів, які стосуються різних її видів та типів. Визначені міжнародними зобов’язаннями та внутрішнім законодавством України чинні норми не виконуються на різних щаблях державної влади України та органів місцевого самоврядування, церковними громадами. Характерними стали відсутність належних системних заходів з проведення консервації, ремонту та реставрації історико-культурних об’єктів, безкарне доведення до важкого стану, руйнування та знесення пам’яток орендарями з наступним будівництво на їх місці нових споруд, ігнорування і порушення вимог щодо охоронних зон пам’яток, зон регульованої забудови. Масового характеру набули незаконні археологічні розкопки з метою розграбування археологічних пам’яток та скарбошукацтво за допомогою найсучаснішого обладнання як нелегальні професійні види діяльності. Органи охорони пам’яток не виконують свою місію та свої функції, в багатьох випадках фактично є частиною системи хронічних порушень пам’яткоохоронного законодавства через або пасивність та не реагування на порушення або й прямої участі в них через видачу незаконних дозволів та офіційних

висновків, які суперечать діючим нормам, невмотивовані виключення пам’яток із державних реєстрів. Значної шкоди державі завдають некваліфіковані реставрації та ремонти пам’яток, що проводяться не ліцензованими на ці роботи структурами. Органи прокуратури, які мають здійснювати нагляд за дотриманням пам’яткоохоронного законодавства та діяти на випередження, запобігаючи порушенням, нерідко фактично самоусуваються від цієї функції.

Значна кількість невирішених проблем пов’язано із станом збереження пам’яток археології. Викликає занепокоєння те, що внаслідок недостатнього контролю з боку державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування мають місце факти порушення пам’яткоохоронного законодавства. Під час будівельних і сільськогосподарських робіт допускається руйнування та розорювання унікальних давніх поселень, зокрема трипільської культури, курганів скіфо-сарматського періоду, пам’яток археології козацької доби (у тому числі козацьких могил). В тому числі, фіксується багато випадків знищення пам’яток археології будівельними організаціями, які виконують державні замовлення. Досить вказати, що під час будівництва 500-кілометрової автостради Київ — Одеса в 2004 р. було досліджено лише кілька пам’яток археології. Десятки давніх поселень і могильників були знищені будівельниками. Сотні пам’яток руйнуються і пошкоджуються під час будівництва оптико-волоконного зв’язку, місцевих газо-нафтопроводів, ліній високовольтних електропередач. Серед характерних порушень законодавства про охорону пам’яток та археологічної спадщини місцевими органами влади експерти вказують на наступні - не укладаються охоронні договори, не проводиться належним чином виявлення та облік об’єктів археологічної культурної спадщини, не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам’яток, масовими є факти передачі у приватну власність земель, на яких розташовані пам’ятки історії та культури, які занесені до Державного реєстру пам’яток історії та культури.

У регіонах процвітають грабіжницькі розкопки, що завдає непоправних збитків археологічній спадщині країни. Ці несанкціоновані розкопки досягли загрозливого рівня. А вилучення об’єктів археологічної спадщини під час приватизації землі в останні роки набуло масового характеру через бездіяльність місцевих органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та відсутність у їх складі достатньої кількості кваліфікованих фахівців-археологів.

Як наслідок існуючих проблем із збереженням археологічної спадщини, за даними експертів в Україні щорічно зникають щонайменше до 500 пам’яток археології, що є непоправними втратами для національної культурної спадщини. І ця цифра може бути занадто оптимістичною. Адже дотепер існують суттєві розходження в оцінках загальної чисельності пам’яток археології, які реально можуть перебувати на території України і даними їх державного обліку. Як зазначалося вище, на державному обліку перебуває 72064 пам’яток археології, тоді як за оцінками фахівців Інституту археології НАН України, в Україні знаходиться щонайменше близько 160 тис. об’єктів археологічної спадщини.

Ще однією з головних проблем здійснення охорони нерухомої культурної спадщини в Україні лишається низька культура представників підприємницьких структур-забудовників та місцевих органів влади, для яких суто прагматичні завдання отримання максимального прибутку від будівельних проектів повністю нівелює необхідність усвідомлення суспільного значення потреби збереження історико-культурного середовища в цілому та окремих об’єктів старовини, які його формують. На жаль, нерідко траплялися випадки, коли всупереч законодавству України та громадській думці в реалізації таких проектів забудовники отримували підтримку місцевих органів влади. При цьому, з метою отримання максимальних прибутків від будівництва прибуткових об’єктів видавалися дозволи на спорудження модерних об’єктів в історичних центрах населених пунктів, що наносило непоправну шкоду збереженню цілісного історико-культурного

середовища. Нерідко з цією метою санкціонувалися знесення історичних та архітектурних пам’яток, що перебували під охороною держави. Доволі численними є випадки, коли орендарі змінювали призначення отриманих у користування пам’яток без відповідного дозволу.

Серед ключових недоліків існуючої практики охорони пам’яток є значне зменшення впливу громадськості на питання збереження об’єктів культурної спадщини, яка фактично усунута від реального контролю за діями державних структур та впливу на ухвалення ключових рішень, особливо на місцевому рівні. Існує об'єктивна потреба посилення статусу громадських організацій у сфері охорони пам'яток у законодавстві України. В тому числі існує потреба у відновленні повноважень Українського товариства охорони пам'яток історії та культури в сфері контролю за дотриманням пам'яткорохоронного законодавства та ініціюванні відповідних охоронних заходів.

Пам'ятки України у Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО

З 1954 р. Україна (тоді ще в статусі республіки колишнього СРСР) є членом ЮНЕСКО. 2 жовтня 1988 р. Верховна рада України ратифікувала Конвенцію ЮНЕСКО «Про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини» (1972 р.), якою передбачається зобов’язання кожної країни – учасниці конвенції визначити і дбайливо зберігати об’єкти національної культурної і природної спадщини, які мають особливе значення під кутом розвитку загальнолюдської цивілізації та важливі для усього світу. Відповідно до положень конвенції створено Міжурядовий комітет з охорони всесвітньої культурної та природної спадщини - «Комітет всесвітньої спадщини» (ст. 8), передбачено укладання, поновлення і публікацію Списку всесвітньої спадщини (ст. 11).

В переддень проголошення незалежності України в грудні 1990 р. під час XIV сесії Міжнародного комітету ЮНЕСКО зі збереження всесвітньої культурної і природної спадщини до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО було внесені дві визначні пам’ятки української історії та культури – Собор

Святої Софії з прилеглими монастирськими спорудами і Києво-Печерська лавра (під одним номером). Вже в умовах незалежної України завдяки зусиллям українських науковців та дипломатів представництво національного культурного надбання України у Списку всесвітньої спадщини відчутно зросло. Зокрема, до нього були включені такі нові об'єкти від України: Ансамбль історичного центру м. Львова (1998 р.), Геодезична дуга Струве (транскордонна номінація, 2005 р., 4 об'єкти від України), Букові праліси Карпат (категорія природної спадщини, 2007 р.), Резиденція митрополитів Буковини і Далмації у Чернівцях (2011 р.), Стародавнє місто Херсонес Таврійський та його Хора у Севастополі (2013 р.), Дерев'яні церкви Карпатського регіону України і Польщі (2013 р., 16 об'єктів від України). Загалом, станом на 2017 до Списку Світової культурної спадщини включено 7 об'єктів від нашої держави.

Окрім того, до попереднього списку об'єктів, які номінуються для включення до Списку всесвітньої спадщини, внесено ще 15 одиниць від України. Зокрема, згідно з зафіксованими в документах ЮНЕСКО назвами, до них належать: Історичний центр Чернігова 9-13 ст. (1989 р.), Культурний ландшафт каньону в Кам'янці-Подільському (1989 р.), Могила Тараса Шевченка і Державний історичний і природній музей-заповідник (1989 р.), Національний степовий біосферний заповідник «Асканія-Нова» (1989 р.), Дендропарк «Софіївка» (2000 р.), Бахчисарайський палац кримських ханів (2003 р.), Археологічне місце «Кам'яна могила" (2006 р.), Миколаївська астрологічна обсерваторія (2007 р.), Комплекс оборонних пам'яток Судака 6-16 ст. (2007 р.), Астрономічна обсерваторія України (2008 р.), Історичний центр портового міста «Одеса» (2009 р.), Київ: Собор Святої Софії з прилеглими монастирськими спорудами, Св. Кирила і св. Андрія церкви, Києво-Печерська лавра (доповнення до Київ: Собор святої Софії та Києво-Печерська лавра) (2009 р.), Торгівельні поселення і укріплення Генуезьких торгівельних шляхів. Від Середземномор'я у Чорне море (2010 р.), Культурний ландшафт «печерних міст» Кримської Готії (2012 р.), Історичне

середовище столиці кримських ханів у Бахчисараї (2012 р.). У червні 2015 р. в Одесі відбулася міжнародна науково-практична конференція щодо підготовки номінаційного досьє на внесення історичного центру міста та одеських катакомб до Списку всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО.

Як показав досвід, в Україні виявилися недостатньо захищеними пам’ятки культури, внесені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Зокрема, широкий суспільний резонанс викликали питання будівництва в охоронній зоні Національного історико-культурного заповідника «Софія Київська», що не лише спотворило історично-сформований вигляд міського середовища навколо визначної пам’ятки культури, але й загрожувало збереженню об’єктів, розташованих на її території. Тож це питання потребую додаткового регулювання в законодавстві України. Окрім того, на необхідність більш активної позиції України щодо внесення визначних пам’яток культури до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО справедливо вказують численні експерти. Наприклад, станом на 2013 р. до Списку загалом було внесено 981 об’єкт зі 160 країн світу. Частка українських пам’яток у ньому налічувала сім позицій (6 – об’єкти культурної спадщини, 1 – природної спадщини). Окрім того, 1 об’єкт було внесено до списку нематеріальної культурної спадщини ЮНЕСКО. Це складає усього біля 0,7% від загальної кількості об’єктів світової культурної спадщини. Таке становище викликане тим, що, з одного боку, дотичні українські відомства та інституції не досить активно добирали об’єкти, які б відповідали вимогам для внесення до Попереднього списку всесвітньої спадщини, а з другого, - вже внесені до Попереднього списку українські об’єкти роками, а інколи десятиліттями перебували без подальшого руху в Комітеті всесвітньої спадщини ЮНЕСКО через відсутність підготовленої українською стороною відповідної документації, необхідної для завершення номінаційного розгляду. Лише в останні роки зусиллями фахівців було підготовлено декілька номінаційних досьє для завершення внесення ряду пам’яток України до Списку всесвітньої спадщини. Цілком очевидно, що така робота повинна

проводитися на системній та плановій основі, можливо - на підставі спеціальної урядової програми.

Відновлення втрачених пам'яток

В середині 90-х років XX ст. в Україні була започаткована Програма відновлення визначних пам’яток історії та культури, які були втрачені за різних історичних обставин. В рамках цієї програми були втілені в життя резонансні та суспільно значимі проекти відновлення Михайлівського Золотоверхого собору, Успенського собору Києво-Печерської лаври, церкви Богородиці Пирогощі, пам’ятника княгині Ользі в Києві, Володимирського собору у Севастополі та ін. Однак згодом програму було скасовано і в останнє десятиріччя подібних масштабних робіт по відновленню втрачених пам’яток культури особливого значення не проводилося.

"Звід пам'яток історії та культури України"

Складовою частиною заходів з охорони та популяризації в Україні та світі національної культурної спадщини є «Звід пам’яток історії та культури України» – фундаментальне енциклопедичне науково-довідкове видання про всі відомі на її території нерухомі пам’ятки – археології, історії, архітектури, містобудування, монументального мистецтва, науки і техніки, що мають історичну, наукову або художню цінність. Це один з наймасштабніших проектів з вивчення й дослідження нерухомих пам’яток історії та культури України, в якому об’єдналися зусилля державних установ, громадських організацій, великого загалу пам’яткоохоронців України. Заплановано підготувати 28 томів «Зводу» - по тому щодо кожної області, Автономної Республіки Крим, містам Києву і Севастополю та українським пам'яткам зарубіжжя.

У незалежній Україні питанням підготовки Зводу пам’яток надається важливе значення. Уряд України ухвалив Постанову Кабінету Міністрів України від 14 березня 1992 р. № 131 «Про додаткові заходи щодо

забезпечення видання томів «Зводу пам’яток історії та культури України», яка зобов’язала місцеві органи влади і відповідні наукові установи активізувати роботу над виданням і випуском томів Зводу. Позитивну роль у роботі по виконанню цього проекту відіграли Укази Президентів України «Про забезпечення підготовки і випуску багатотомного енциклопедичного видання «Звід пам’яток історії та культури України» від 11 грудня 2000 р. № 1328/2000 та «Про додаткові заходи з підготовки і випуску багатотомного енциклопедичного видання «Звід пам’яток історії та культури України» від 28 листопада 2007 р. №1156/2007.

За час роботи над томами Зводу пам'яток історії та культури України в областях України, АР Крим, містах Києві та Севастополі було проведено масштабну і копітку роботу з перевірки наявних у обліковій документації об'єктів культурної спадщини та виявлення нових пам'яток культури, проведено їх фіксацію, зібрані архівні дані про кожен об'єкт та кваліфіковано описано у вигляді енциклопедичних статей. Внаслідок багаторічної копіткої спільної праці авторських колективів томів та Головної редакційної колегії Зводу пам'яток історії та культури України та за підтримки місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування робота над томами Зводу увійшла в стадію публікації отриманих результатів. Вийшли в світ 1-а і 2-а частини (1999, 2004) першої книги тому "Київ", готова і рекомендована до друку 3-я (завершальна) частина цієї книги. Укомплектовано і підготовлено до редакційно-видавничого опрацювання том Зводу по Сумській області, перша частина тому Зводу по Запорізькій області (місто Запоріжжя). Найближчим часом планується завершення роботи над першими частинами відповідних томів Зводу по Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Хмельницькій Чернівецькій і ряду інших областям.

Слід відзначити досвід Дніпропетровської, Житомирської, Полтавської, Харківської та Чернігівської областей, де на системній основі започатковано порайонну публікацію друком підготовлених матеріалів до

Зводу з метою їх наукової апробації. Зусиллями співробітників Інституту історії України НАН України вже на початку російської окупації Криму було вивезено і збережено значну частину матеріалів до томів Зводу по АР Крим та місту Севастополю. На веб-порталі Інституту історії України у спеціальному розділі у форматі публікацій викладені всі підготовлені три книги тому Зводу по м. Київ, повнотекстові версії матеріалів Зводу по Сумській області, Запорізькій області (місто Запоріжжя), Львівській області (місто Львів), місту Севастополю, окремим районам АР Крим, Дніпропетровської, Вінницької, Волинській, Закарпатської, Житомирської, Полтавської, Хмельницької і Чернігівської областей, інші матеріали до томів Зводу.

Серед найбільш актуальних завдань виходу проекту на завершальну стадію є вирішення питання затвердження цільової програми фінансового забезпечення редакційно-видавничого опрацювання та друкування томів Зводу на системних і планомірних засадах із чітким графіком їх щорічного виходу у світ.

Проблема збереження пам'яток культури, переданих у користування релігійним громадам

Ще однією актуальною проблемою охорони пам’яток в Україні є збереження культових споруд - пам’яток архітектури, переданих у користування релігійним громадам. Започатковані у 1991-1992 рр. заходи держави у цьому напрямку згодом були доповнені цілою низкою нормативних документів. Внаслідок цих рішень релігійним організаціям за роки незалежності України було повернуто 3,6 тисячі храмів і понад 10 тисяч предметів культового та церковного вжитку, а кількість культових будівель і пристосованих приміщень, якими користуються церкви, збільшилася з 9 449 до 18634, або на 92,7 %. В тому числі, з 13,2 тисячі храмів, які нині перебувають у власності чи користуванні релігійних організацій, 3845 (29,2 %) є пам‘ятками архітектури. Про масштаби цього процесу може свідчити конкретний приклад з наявного статусу споруд Києво-Печерської лаври. За

даними Міністерства культури України за 2013 р., із 79 будівель та споруд, які були передані в безоплатне користування Свято-Успенській Києво-Печерській Лаврі, 64 – це пам'ятки архітектури національного та місцевого значення, 15 будівель та споруд належать до фонової забудови. На 58 пам'яток архітектури була наявна облікова документація, ще на 6 пам'яток – облікова документація тільки готувалася.

Об'єктивно оцінюючи акти повернення культових споруд та майна релігійним громадам, або передача їх їм у користування як акт історичної справедливості, разом з тим слід зазначити, що у багатьох випадках цей процес супроводжується конфліктом між релігійними громадами та державними інтересами щодо охорони та збереження цих об'єктів як пам'яток культури, утримання яких вимагає певних чітко встановлених умов та вимог. Трапляються доволі численні конфліктні ситуації між органами охорони пам'яток та релігійними громадами з приводу несанкціонованих переробок старовинних храмів та режимів їх утримання. Назріло питання про діалог держави і Церкви щодо спільного розуміння і дотримання принципів збереження культурної спадщини релігійними громадами.

Великою проблемою для збереження національної культурної спадщини стала масова фізична загибель переданих релігійним громадам культових пам'яток архітектури внаслідок пожеж. Сумна статистика знищених вогнем дерев'яних церков вражає. За 1991-2013 рр. на Львівщині було 90 пожеж в церквах, в яких вщент згоріло 38 дерев'яних храми. За 1991-2011 рр. на Івано-Франківщині згоріло 19 дерев'яних церков. Загалом по Україні лише в період 2000-2006 рр. згоріли 164 церкви. В тому числі 2000 р. - 21 церква, 2001 р. — 23, 2002 р. — 28, 2003 р. — 22, 2004 р. — 22, 2005 р. — 19, 2006 р. — 29. Усього в Україні з 1991 р. згоріло та було розібрано приблизно 200 старовинних церков. Ця ситуація потребує особливої уваги з боку держави. Доцільним є розробка довготермінової програми з системної роботи по переведенню найбільш цінних культових споруд в режим заповідного збереження включно з

можливим перенесенням до відповідних заповідників або забезпечення їх заповідного статусу на місці.

Доля пам'яток культури на тимчасово окупованих територіях АР Крим та м. Севастополя, окремих районів Донецької і Луганської областей

Ситуація, що склалася навколо АР Крим та м. Севастополя у зв'язку з їх окупацією та анексією Російською Федерацією у 2014 р. гостро поставила питання щодо долі об'єктів культурної спадщини та культурних цінностей загалом, що перебувають на їх території.

Згідно з оприлюдненими даними Міністерства культури України, станом на 2013 р. на території Автономної республіки Крим діяли 34 музейних установи різного типу. В Криму налічувалося 917 477 предметів державної частини Музейного фонду України. В м. Севастополі працювало 5 музейних установ, зберігалося 320 163 музейних предмети державної частини Музейного фонду України. За даними статистики АР Крим, на території автономії перебувало також понад 300 громадських та відомчих музеїв.

Відповідно до статистичних даних за 2013 р., на території АР Крим перебувало 3772 пам'ятки історії, археології, архітектури та містобудування, монументального мистецтва, що відносяться до різних історичних епох та цивілізацій. Враховуючи, що велика кількість пам'яток кваліфікується як комплекси чи ансамблі, які включають в себе цілу низку конкретних об'єктів культурної спадщини, загальна чисельність пам'яток культури Криму сягала 8693. В тому числі археології – 2037 (5106), історії – 962 (2582), монументального мистецтва – 260, архітектури та містобудування – 512 (61), науки та техніки – 1. За цими сухими цифрами ховаються унікальні об'єкти – від стародавніх стоянок чи не останніх неандертальців у Європі, залишки давньогрецьких міст-колоній Північного Причорномор'я, легендарні скіфські кургани, середньовічні печерні міста-фортеці Чуфут-кале і Мангуп-кале,

комплекс ханського палацу у Бахчисараї, розкішні палаци в Алупці та Лівадії, культові для світової культури меморіальні музеї видатних поетів, письменників та художників – цей перелік може бути практично безкінечним. Окрім того в Криму налічується 30 унікальних парків – пам’яток садово-паркового мистецтва.

В межах адміністративної території м. Севастополя знаходяться 2063 об’єкта культурної спадщини. В тому числі унікальний Національний заповідник «Херсонес Таврійський», включений за поданням України до Списку Всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО. Дії російської окупаційної влади створюють пряму загрозу комплексу заповідника.

Як видно із наведених вище даних, на території Криму загалом перебуває 1 об'єкт від України із Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та 5 об'єктів, внесених від України до попереднього списку - кандидатів до Списку всесвітньої спадщини.

У Списку всесвітньої спадщини перебуває:

1. Стародавнє місто Херсонес Таврійський та його Хора у Севастополі (2013 р.).

У попередньому сприску включено такі об'єкти:

1. Бахчисарайський палац кримських ханів (2003 р.),

2. Комплекс оборонних пам’яток Судака 6-16 ст. (2007 р.),

3. Торгівельні поселення і укріплення Генуезьких торгівельних шляхів. Від Середземномор’я у Чорне море (2010 р.),

4. Культурний ландшафт «печерних міст» Кримської Готії (2012 р.),

5. Історичне середовище столиці кримських ханів у Бахчисараї (2012 р.).

Російська окупаційна влада створює пряму загрозу цим визначним об'єктам культурної спадщини.

Так, наприклад, 16-17 листопада 2015 р. у Судаку обвалилася башта та фрагмент стіни символу міста - стародавньої Генуезької фортеці, яка є

номінантом одразу у двох номінаціях Попереднього списку Світової культурної спадщини. (Фото руйнувань додається).

9 липня 2015 р. наказом створеного окупантами головного управління культури міста Севастополя генеральний директор Національного заповідника «Херсонес Таврійський» Андрій Кулагін був звільнений з посади, і на його місце був призначений протоієрей Сергій Халюта – священник Севастопольського округу, який не має відношення до охорони культурної спадщини і науки. Офіційні українські документи реєстрації національного заповідника та його печатка тоді ж зникли. Після протестів громадськості на посаду нового директора все ж було призначено експерта-науковця, але це вже був інший директор, а не той, що працював до окупації. Також у липні 2015 р. на території зони охорони археологічного шару було розгорнуте будівництво із залученням екскаватора та мощення ділянки території заповідника сучасною тротуарною плиткою без належних дозволів та документації.

В даний час на території археологічного комплексу планується будівництво сучасного фондосховища, яке буде розташоване та території об'єкта світової спадщини. Окрім того, Симферопольська і Кримська єпархії РПЦ офіційно вимагають передати їм 24 об'єкта на території заповідника в зоні охорони його археологічного шару.

Глибоке обурення та тривогу української і світової культурної громадськості викликало проведення необгрунтованих і непрофесійних псевдореставраційних робіт, які окупаційна влада організувала на визначній пам'ятці - Бахчисарайському палаці кримських ханів. За інформацією, яка надходить з Криму, фактично йде мова про руйнування автентичних збережених елементів унікальної споруди. Так само скандального характеру набула така ж псевдореставрація античних сходів Мітрідата у Керчі, які за період окупації Криму прийшли у катастрофічний стан.

Окрім цих фактів, Росія проводить активні археологічні розкопки та території Криму і Севастополя. Українська влада не має можливості

контролювати знайдені культурні цінності та їх подальшу долю. є задокументовані дані про те, що Росія вивозить значні культурні цінності з окупованого Криму. Наприклад, під приводом "довготермінового експонування на виставках" вивезено практично всі картини відомої галереї Айвазовського у м. Феодосія.

Особливо великої шкоди археологічній спадщині Криму завдається під час будівництва Керченського мосту та транскримської автомобільної траси "Таврида". При цьому, за визнанням самих російських археологів, залучених до робіт, пам'ятки археології "досліджуються під знесення", тобто будуть втрачені назавжди. Про масштаби незаконних розкопок може свідчити наступний факт: лише протягом одного року - з 1 травня 2016 по 1 травня 2017 р. в Криму було знайдено 7592 цінних артефакта. Слід зазначити, що в зонах будівництва на територіях військових об'єктів в Криму жодного контролю не ведеться, що призводить до загибелі унікальних античних пам'яток культури.

За таких умов актуальним завданням є забезпечити міжнародний моніторинг стану збереження об'єктів культурної спадщини в Криму і Севастополі. Також існує потреба пошуку шляхів заборони на несанкціоновані урядом України археологічні розкопки в Криму та Севастополі, зміни та переробки об'єктів архітектури та історії, що є пам'ятками культури.

14 квітня 2014 р. Верховна рада України ухвалила Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Закон визначив правовий статус сухопутних територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій, а також їх підводний і повітряний простори тимчасово окупованою територією, що є невід’ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України (ст. 1, ст. 2, ст. 3). Ним також визначено особливості правовідносин в різних сферах державного та суспільного життя на цій території. В тому числі, своїм

змістом закон заторкує і питання захисту культурної спадщини («Стаття 5. Захист прав і свобод людини і громадянина, культурної спадщини на тимчасово окупованій території»). Зокрема, в п. 6 даної статті зазначається: «Відповідальність за охорону культурної спадщини на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію, як на державу, що здійснює окупацію, відповідно до норм і принципів міжнародного права».

Така норма закону за своєю суттю відповідає тим міжнародно-правовим нормам, які врегульовують зобов’язання держав щодо захисту культурних цінностей, зокрема і об’єктів культурної спадщини, в умовах війн та збройних конфліктів та на окупованих територіях. Однак, на думку багатьох експертів, ця затверджена парламентом редакція даного пункту недостатньо повно висвітлює важливість та складність питання. Відповідно, вона потребує додаткової конкретизації та доповнень, спрямованих як на чітке ствердження повноважень української держави щодо культурних цінностей на тимчасово окупованих територіях, так і фіксація вимог дотримання ключових положень міжнародного права та українського законодавства щодо збереження культурних цінностей та здійснення відповідних охоронних заходів щодо них на окупованих територіях.

Воєнні дії на території Донецької та Луганської областей, що стали прямим наслідком російської агресії проти України, створили ще один чинник небезпеки для збереження національної культурної спадщини. Застосування масованих артилерійських обстрілів населених пунктів та промислових об’єктів угрупованнями російських військових та найманців, а також загонами сепаратистів, яких вони підтримують, призводить до пошкоджень і руйнувань центрів збереження культурних цінностей та об’єктів культурної спадщини. Зокрема, у селі Троїцьке Попаснянського району через постійні обстріли з боку російських терористів часткових руйнувань зазнав кам'яний православний Свято-Троїцький храм, збудований у 1840 році - снаряди влучили прямо в будівлю храму, пробили дах і вибухнули всередині. Вівтар храму повністю розбитий, ікони посічені

осколками. Слід зазначити, що це є один із найбільших православних храмів Луганщини, який пережив дві війни - громадянську та Другу світову. В результаті артобстрілу в ніч з 20 на 21 серпня 2014 р. було зруйновано будівлю Донецького обласного краєзнавчого музею. В музей влучило вісім снарядів. Зруйновано покрівлю, два сходових прорізи, стіни і підвал, просіли плити перекриття. Із 29 виставкових залів уціліло три, знищено близько тисячі експонатів. Будівля музею відновленню не підлягає.

Станом на 2013 р. на території Донецької області на державному обліку перебувало 4144 пам'ятки культури. В тому числі археології - 1956, історії - 2008, монументального мистецтва - 32, містобудування та архітектури - 148. В Луганській області на державному обліку було 6317 об'єктів. В тому числі археології - 5014, історії - 919, монументального мистецтва - 38, архітектури і містобудування - 338, садово-паркового мистецтва - 8. Проте сьогодні важко сказати, скільки постраждало пам’яток промислової архітектури в цих регіонах – їх виявлення і облік практично не проводилися місцевими органами охорони культурної спадщини у зв’язку з або небажанням допускати фахівців з боку власників підприємств, або через режимний характер багатьох промислових об’єктів. Зокрема, лише під час опрацювання історико-архітектурного опорного плану м. Бахмут Донецької області на контрольованій українською владою території було виявлено і рекомендовано до взяття на державний облік понад 30 об’єктів культурної спадщини, зокрема, чимало з них складають саме збережені зразки промислової архітектури та фрагменти історичної забудови міста. Між тим, до останнього часу ці об’єкти культурної спадщини перебували поза увагою.

Додатково слід зазначити, що на території Донецької області до 2014 р. працювало 59 державних музеїв, із них лише 30 (разом з філіями) і історико-культурний заповідник у м. Святогірську перебувають на контрольованій території. У Луганській області нараховувалося 34 державних музеї з них лише 14 перебувають на контрольованій території. Доля визначних

культурних цінностей на непідконтрольних територіях залишається невідомою.

Висновки і рекомендації

Таким чином, аналіз сучасної нормативно-правової бази та практичної сфери охорони культурної спадщини дозволяє стверджувати, що ще не створена цілісна та взаємоузгоджена правова база, не набула системних ознак «державна система охорони культурної спадщини», існують проблеми, невирішення яких найближчим часом набуде ознак системної кризи у пам’яткоохоронній сфері.

З метою відновлення повноцінного контролю держави над процесами в сфері охорони та збереження культурної спадщини, пропонується наступне:

1. Для реального зрушення справи збереження пам’яток культурної спадщини необхідне утворення єдиної продуманої системи взаємодії державних та наукових установ, громадських організацій, значне збільшення фінансування, розробка науково обґрунтованих програм, практичних заходів, створення системи спеціалізованої підготовки висококваліфікованих кадрів пам’яткоохоронної сфери.

2. Доцільно удосконалити діюче законодавство України в сфері охорони нерухомих об'єктів культурної спадщини в напрямку посилення їх захисту та збереження. При цьому важливо зберегти усталену за багато десятиліть основну структуру класифікації пам'яток культури за видами і типами, визначення їх значення за ознаками національного і місцевого значення, що забезпечить спадковість розвитку нормативно-правової бази у цій сфері. В умовах децентралізації в Україні доцільно на рівні рішень уряду України (або, якщо необхідно, внести зміни до законодавства) забезпечити створення при органах місцевого самоврядування єдиної системи центрів дослідження і обліку об’єктів культурної спадщини при відповідних місцевих органах охорони культурної спадщини на рівні областей та великих

міст (визначити окремо), в яких зосереджено значну кількість об’єктів культурної спадщини. Створення таких центрів має входити до обов’язкової типової структури організації роботи органів місцевого самоврядування.

3. Необхідно здійснити інвентаризацію усіх зобов’язань України щодо рекомендацій ЮНЕСКО щодо збереження об’єктів, включених у Список всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО і домогтися їх виконання в безумовному порядку. Існує нагальна потреба посилення українського законодавства та усієї нормативно-правової бази в цілому щодо посилення контролю за станом охорони збереження цих визначних пам'яток. розробити цільову програму системного опрацювання необхідної документації з метою активізації подань від України до Списку всесвітньої культурної спадщини та Попереднього списку нових об'єктів від України.

4. Доцільно в комплексі розглянути загальні питання підвищення ефективності та відповідальності державних служб охорони культурної спадщини за цю ділянку державної політики. Можливо, варто розглянути питання щодо здійснення окремого контролю за дотриманням пам’яткоохоронного законодавства і ефективності використання державних коштів спеціальним уповноваженим органом з контролю за цією ділянкою, який може мати повністю вертикально інтегровану і незалежну структуру від центру до обласного рівня, що забезпечувало об’єктивність його праці.

5. Актуальним вбачається питання щодо підвищення статусу громадських організацій в сфері охорони пам'яток, зокрема, повернення в діюче українське законодавство норм, які б вимагали погодження усіх рішень стосовно виключення з державних реєстрів, проектів ремонтів, реставрацій та реконструкцій пам’яток культури, їх передачу у використання з авторитетними пам’яткоохоронними організаціями, зокрема з Українським товариством охорони пам’яток історії та культури, як це було зафіксовано в законодавстві, яке діяло до 2000 р.

6. Доцільно розробити і затвердити концепцію Загальнодержавної програми охорони культурної спадщини, яка має мати системний характер і

відображувати усі складові охорони культурної спадщини України – тобто завдання з їх виявлення, наукового обстеження та вивчення, класифікації, державної реєстрації, робіт по консервації та реставрації, музеєфікації, заходів з належного утримання та використання пам’яток. При формуванні такої програми слід окремо звернути увагу на першочергові заходи по консервації найбільш визначних пам’яток культури, які б забезпечили їх збереження до проведення масштабних ремонтно-реставраційних робіт (покриття та захист від затікання води, в разі необхідності укріплення фундаментів та несучих конструкцій тощо).

7. Необхідно розглянути заходи щодо прискорити вирішення питань паспортизації та грошової оцінки нерухомих пам’яток культури, залучення недержавних коштів на виконання реставраційно-ремонтних робіт і утримання пам’яток, комплексного їх збереження. Рекомендувати Міністерству культури України покласти на Управління охорони культурної спадщини та заповідників ведення загального централізованого обліку кількості об’єктів культурної спадщини, які перебувають під охороною держави в Україні. Міністерству культури України рекомендується запланувати та провести кущові семінари та тренінги з питань підготовки матеріалів до Держреєстру, облікової документації для співробітників регіональних структур органів охорони пам’яток.

8. Необхідно кардинально прискорити виконана довготривала наукова програма підготовки та видання томів «Зводу пам’яток історії та культури України», як важливого фактору виявлення, наукового дослідження, збереження, введення в широкий інформаційний обіг та використання об'єктів культурної спадщини. З цією метою доцільно ухвалити додаткову постанову Кабінету Міністрів України щодо заходів з реалізації Загальнодержавної програми підготовки та видання багатотомного «Зводу пам’яток історії та культури України» як важливого засобу наукового дослідження та фіксації нерухомих пам’яток історії та культури, їх введення до наукового обігу, популяризації та використання в роботі туристичної

інфраструктури України. В тому числі, передбачити доручення щодо зобов'язань обласних, Київської міської державних адміністрацій забезпечити належне фінансування заходів з підготовки та видання томів Зводу на системній щорічній основі. Передбачити обов'язкове планування видання друком томів Зводу пам'яток історії та культури України в рамках цільових коштів Державного бюджету України.

9. Враховуючи ситуацію з масовою загибеллю в останні роки старовинних дерев'яних храмів , багато з яких були унікальними, доцільно запровадити спеціальну державну програму щодо заходів по збереженню старовинних дерев'яних церков України. В тому числі передбачити в ній поетапне вилучення з користування релігійними громадами та музеєфікацію (включно з перенесенням на території національних та регіональних історико-культурних заповідників) найбільш унікальних дерев'яних храмів із можливістю за порозумінням з церковними громадами виділення їм коштів на спорудження нових (аналогічних) церков у відповідних населених пунктах.

10. Враховуючи, що історичний центр м. Львова включено до Списку всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО доцільно найближчим часом розглянути питання про надання діючому на базі пам'яток міста Державному історико-архітектурному заповіднику у м. Львові статусу національного (напр. аналогічний історико-архітектурний заповідник у м. Чернігові має статус національного, хоча і не включений до такого Списку ЮНЕСКО).

11. Вважаємо за необхідне привернути увагу до доцільності приєднання України до Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (Лондон, 6 травня 1969 р.; переглянута: Валетт, 16 січня 1992 р.). Вказана конвенція містить важливі норми, діючі в Європейському співтоваристві, щодо зобов'язань держав-учасниць по забезпеченню нагляду за археологічними пам'ятками, запобіганню нелегальних розкопок або приховуванню археологічних предметів, здобутих офіційними експедиціями,

регулювання правил експорту культурних цінностей та міждержавного співробітництва в справі запобігання незаконним оборудкам в цій сфері.

12. Доцільно відновити Державну програму відтворення визначних пам’яток України, що були повністю втрачені чи зазнали великих пошкоджень за різних обставин. Для реалізації в рамках програми зосереджуватися на найбільш суспільно важливих об’єктах, які реально відновити у їх первісному вигляді на основі наукових досліджень.

13. З огляду на агресивні дії Російської Федерації та окупацію нею частини територій України, актуальним завданням є забезпечити міжнародний моніторинг стану збереження об'єктів культурної спадщини в Криму і Севастополі. Також існує потреба пошуку шляхів заборони на несанкціоновані урядом України археологічні розкопки в Криму та Севастополі, зміни та переробки об'єктів архітектури та історії, що є пам'ятками культури. Доцільно посилити відповідні норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території Украіи", забезпечивши їх додаткову конкретизацію та доповнення, спрямовані як на чітке ствердження повноважень української держави щодо культурних цінностей на тимчасово окупованих територіях, так і фіксація вимог дотримання ключових положень міжнародного права та українського законодавства щодо збереження культурних цінностей та здійснення відповідних охоронних заходів щодо них на окупованих територіях. Розробити програму моніторингу стану об'єктів культурної спадщини на окупованих територіях Донецької і Луганської областей та заходи по їх захисту.

14. Враховуючи виняткове історичне значення пам'ятки культури національного значення "Київський міський Будинок вчителя" одного із найвизначніших символів державності України, де у 1917-1918 рр. працювала Українська Центральна Рада (УЦР) – вищий представницький орган України, доцільним є створення на її основі Національного історико-культурного центру "Будинок Української Центральної Ради", як

презентаційного об’єкту загальнодержавного значення, музейного, інформаційного та науково-освітнього центру історії української державності, де мають проводитися значущі державні, міжнародні, громадські, наукові заходи високого рівня, працювати розширена музейна експозиція Музею Української революції 1917-1921 років з музеєфікованими меморіальними кабінетами Голови Центральної Ради Української Народної Республіки М. Грушевського та першого голови уряду Української Народної Республіки В. Винниченка.

15. З урахуванням великого наукового і культурного значення археологічних знахідок доби Київської Русі та пізніших періодів на території Поштової площі у м. Києві, рекомендувати Міністерству культури України та Київській міській державній адміністрації забезпечити завершення археологічних досліджень та вирішити питання щодо консервації та музеєфікації отриманих артефактів, в тому числі створення музейної експозиції з фіксацією рештків стародавніх споруд на місці їх знаходження.

Керівник Центру досліджень
історико-культурної спадщини України,
Інституту історії України НАН України
кандидат історичних наук С.І. Кот